

Notitie

Onderwerp: Consultatie Bal implementatie BREF WI
Datum: 21 september 2020
Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Van: Vereniging Afvalbedrijven (VA)

Bijlagen

- VA-reactie implementatie BREF WI november 2019
- Notitie d.d. 2 april 2020

Inleiding

Wij zijn met het ministerie reeds geruime tijd constructief in overleg over de implementatie van de BREF Afvalverbranding en stellen dit uiteraard op prijs. Op enkele punten zijn wij in onze bezwaren tegemoet gekomen, hetzij in de vorm van een maatwerkoptie dan wel door een emissiegrenswaarde iets minder scherp te stellen. Niettemin blijven nog tal van aspecten onvoldoende aangepast waardoor de sector grote problemen verwacht met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgenomen wijzigingen. De tot nu toe niet overgenomen bezwaarpunten van de VA blijven daarom onverkort overeind. Wij verwijzen in dit verband tevens naar de diverse notities en mailwisselingen die tussen vertegenwoordigers van het departement, Rijkswaterstaat en onze Vereniging zijn verzonden en hebben plaatsgevonden. Enkele hierbij verzonden stukken zijn als bijlage toegevoegd en maken onlosmakelijk deel uit van deze reactie op de consultatie.

Algemeen

De VA blijft principieel van mening dat de implementatie van de BREF 1-op-1 met de gekozen ranges in het Bal zou moeten worden doorgevoerd, met mogelijkheden voor afwegingen op lokaal niveau per specifieke installatie / situatie. Weliswaar borgt de tekst dat bij sommige grenswaarden met voetnoten maatwerk mogelijk is, maar wij verzoeken u dit generiek uit te werken, zodat de strekking en intentie van de Europese regelgeving met ruimte voor (lokaal) maatwerk geborgd is. De gekozen algemene benadering met een generieke normstelling in het Bal stuit op te veel praktische en operationele bezwaren en zal ook de bevoegde gezagen met knelpunten ten aanzien van vergunningverlening en (met name) handhaving confronteren.

Wij hechten er in dit verband aan te benadrukken dat de emissiegrenswaarden volgens de bovengrens van de in de BREF vermelde ranges operationeel al een enorme uitdaging voor de sector vormen. De door het ministerie voorgenomen verdere aanscherping zal bij een groot aantal installaties van onze leden tot grote knelpunten leiden. De BAT-AEL ranges uit de BBT-conclusies zijn gebaseerd op de uiterst actuele BREF WI van 12 november 2019. Voor iedere BAT-AEL range geldt dat het een scherpe range betreft, waarbij de onderkant van de range meestal nauwelijks te realiseren is. Verder wordt er aan voorbijgegaan dat iedere installatie verschillend is: sommige installaties presteren scherp op bepaalde emissies, maar bevinden zich in een andere range in het midden dan wel aan de bovenkant.

Om maximale milieuwinst en luchtkwaliteit te behalen is maatwerk daarom noodzakelijk en dit is ook het uitgangspunt van de Europese wetgever. Wij vinden het dan ook niet reëel om de nu voorgenomen emissiegrenswaarden voor een aantal stoffen veel scherper dan de bovenwaarden te implementeren in het Bal.



Indien blijkt dat op een bepaalde locatie in Nederland, gelet op de specifieke lokale milieukwaliteit en de kenmerken van de installatie, behoefte is aan een normering laag in de BBT-ranges, kan er in dat specifieke geval voor worden gekozen om bewust laag in de range te vergunnen. Dat is precies de bedoeling van de Europese wetgeving en met het in het Bal de BAT-AEL-range op voorhand 'in te korten' én als regel te hanteren dat er in het hele land generiek scherper dan de bovenkant van die range wordt vergund, legt Nederland een zware nationale kop op de toch al scherpe Europese normen. Hierdoor zullen veel bedrijven extra hulpstoffen moeten innemen en daardoor meer reststoffen en een fors hoger energiegebruik genereren. Het milieubelang is hier juist niet mee gediend. Mede daarom vinden wij het niet reëel dat bedrijven forse ineffektieve investeringen in hun installaties moeten doen, terwijl de BAT-AEL ranges op zich reeds een hoge bescherming van milieukwaliteit waarborgen.

Wij hebben tot op heden nog geen overtuigende onderbouwing van de overheid gezien, die het rechtvaardigt om generiek, dus in heel Nederland, scherper te vergunnen dan de bovenkant van de BAT-AEL range en onze leden daarmee te dwingen tot het doen van forse, vaak kostenineffectieve investeringen. Vanzelfsprekend willen onze leden investeren in verduurzaming en het verder reduceren van emissies, maar met de nu ingeslagen weg wordt dit juist niet bereikt. Door het moeten doen van deze kostenineffectieve investeringen zal de concurrentiepositie van de Nederlandse afvalverwerkers fors verslechteren ten opzichte van andere (veelal laagwaardiger) installaties in Europa, die niet aan die scherpere eisen binnen de ranges hoeven te voldoen. Dit zal ertoe leiden dat onze leden op de Europese markt veel moeilijker competitieve prijsvoorstellen kunnen doen en deze investeringen daardoor nauwelijks terug kunnen verdienen. Dit beperkt weer de mogelijkheden voor verdere verduurzamingsinvesteringen.

Helaas moeten wij concluderen dat met de voorgenomen keuzes van de Nederlandse wetgever, zeker in combinatie met de reeds bestaande afvalstoffenbelasting en aanstaande CO₂-heffing, de concurrentiepositie van de Nederlandse installaties in de Europese markt verder wordt ondermijnd en wij verzoeken u hierover opnieuw met ons het overleg aan te gaan om dit zo veel mogelijk te voorkomen. Wij ondersteunen het Nederlandse ambitieuze milieubeleid uiteraard en dragen hier vanuit de afvalsector ook ruimschoots aan bij, maar zijn daarnaast van mening dat de Rijksoverheid ook een verantwoordelijkheid draagt voor de redelijkheid en haalbaarheid van gestelde normen, het gelijke speelveld van Nederlandse bedrijven in de Europese markt en daarmee de economische perspectieven en werkgelegenheid in de sector.

Bijzondere aandachtspunten

Nalevingskosten en administratieve lasten in de Nota van Toelichting

In de becijferde consequenties uit het rapport van Sira Consulting herkennen wij ons in het geheel niet. Hoe dit bureau tot de financiële onderbouwing en conclusies is gekomen kunnen wij niet plaatsen. Wij nemen dan ook uitdrukkelijk afstand van het rapport en verzoeken u in overleg met ons te komen tot een realistisch beeld van de totale kosten en lasten voor de sector. Deze conclusies doen immers geen recht aan de werkelijkheid en wij schatten in dat deze kosten een factor 10 hoger zullen uitpakken. .

Verwerking van Nederlands afval in buitenlandse installaties

In het kader van de hierboven genoemde concurrentiepositie in de Europese markt vragen wij verder uw aandacht voor het volgende. Nu Nederland voornemens is een 'scherpe' implementatie van de BREF WI 2019 in het Bal door te voeren, is de kans zeer groot dat bij export voor verbranding van Nederlands afval in buitenlandse installaties, het afval wordt verwerkt in installaties die minder scherpe emissie-eisen kennen. Het behoeft geen verdere toelichting dat dit een ongelijk speelveld oplevert. Wij zullen dan ook graag in overleg met het ministerie onderzoeken of het in dit kader (volgens LAP3) geoorloofd is dat uitvoer plaatsvindt naar installaties die een laagwaardiger milieubeschermingsniveau bieden dan bij verwerking in Nederland.



Gebruik van voetnoten

Wij verzoeken u de in de BREF expliciet genoemde uitzonderingen, waarvoor de onderkant van de BAT-AEL ranges niet haalbaar zijn, integraal over te nemen in het Bal zodat het bevoegd gezag hiermee bij de vergunningverlening niet in de knel gaat komen. De BREF hanteert hier voetnoten voor die onverkort in het Bal kunnen worden opgenomen.

Meetonzekerheid

Onze leden hebben grote zorgen over nog strengere normen voor meetonzekerheid. Eerdere berichten van de zijde van het ministerie dat de meetonzekerheid is gekoppeld aan een percentage van de maximaal vergunde grenswaarde, geven daarmee onduidelijkheid. Het Bal zal straks prevaleren boven het vaak besproken memo van Infomil. Voor de individuele meting dient de meetonzekerheid gekoppeld te worden aan de bovenwaarde uit de BAT-AEL ranges, ongeacht de per installatie vast te stellen feitelijke grenswaarde. Immers, daarvoor wordt internationaal de meetapparatuur gecertificeerd naar wij mogen verwachten. De daarvan afgeleide absolute waarde kan vervolgens naast het percentage als vermeld in artikel 4.88 opgenomen worden, hetgeen onverlet laat dat bestaande (en goed functionerende) meetapparatuur met behulp van de QAL1-berekening tot een andere uitkomst kan leiden zoals in het Infomil-memo is aangegeven. Wij maken ons ook in dit verband grote zorgen over de uitvoerbaar- en handhaafbaarheid en verzoeken u het Bal zo aan te passen dat onduidelijkheden en discussies in de praktijk zo veel mogelijk kunnen worden vermeden.

NOC / OTNOC

Hoewel in de BREF WI 2019 twee BBT-conclusies aandacht schenken aan OTNOC (Conclusies 5 en 18) komt dit belangrijke aspect niet of nauwelijks terug in de wijzigingsvoorstellen. Wij lezen pas in de Nota van Toelichting onder 3.1, 2e alinea en 3.2 onder “wijzigingen meetverplichting” hier een passage over, helaas in een onduidelijke tekst. Dit zal in de praktijk tot rechtsonzekerheid leiden. Onder het kopje “Nota van toelichting Algemeen” lichten wij dit verder toe.

Veranderende samenstelling van restafval

De samenstelling van het restafval en sorteerresidu is de afgelopen jaren door de toegenomen afvalscheiding behoorlijk veranderd. Naar verwachting zal dit effect de komende jaren nog sterker worden en heeft dit gevolgen voor onder andere de emissies van NOx en CO. Wij verwachten verder dat de hoeveelheid zware metalen in de reststromen zal toenemen en dat er de komende jaren meerdere zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) op onze sector afkomen. Hierdoor wordt steeds meer afval verwerkt dat mag worden gekwalificeerd als “de rest van de rest” dat uit de samenleving moet worden verwijderd en dit heeft –niet of nauwelijks te voorkomen- consequenties voor (incidentele) overschrijdingen van emissiegrenswaarden. Als hier in de normstelling geen rekening mee wordt gehouden, komen zowel bedrijf als bevoegd gezag (met de handhavende verantwoordelijkheid) in de knel. De uitvoerbaar- en handhaafbaarheid moet ook hier zwaar wegen en wij verzoeken u dit in de uiteindelijke teksten te borgen.

Kwik

Tot 12 november 2023 wordt de emissie van kwik periodiek gemeten en mag het meetresultaat niet meer dan 0,05 mg/Nm³ bedragen. Vanaf die datum moet de kwik-emissie continu gemeten worden (artikel 4.79 lid 1c) tenzij kan worden aangetoond dat de emissie onder alle omstandigheden minder is dan 50% van de emissiegrenswaarden. Wat die grenswaarden zijn is echter onduidelijk: in Tabel 4.73 staat voor kwik een getal 0,01 mg/Nm³ in de kolom voor periodieke metingen (emissiegrenswaarde in bemonsteringsperiode), maar de kolom onder halfuur- en daggemiddelde is voor kwik niet ingevuld.



Uit de informatie die tijdens de bijeenkomst met het ministerie en VA-leden op 11 september 2019 is verstrekt, kan aangenomen worden dat voor het halfuur- en daggemiddelde ook 0,01 mg/Nm³ de grenswaarde wordt, maar zeker is dat op basis van de nu voorliggende teksten echter niet. Vervolgens vermeldt artikel 4.90 lid 7b dat bij continue metingen getoetst wordt aan 150% van de emissiegrenswaarde, dus aan 0,015 mg/Nm³. Beter en duidelijker is daarom de waarde 0,015 mg/Nm³ in Tabel 4.73 op te nemen en artikel 4.90 lid 7b te laten vervallen. Voor periodieke metingen is bovendien art 4.90 lid 7a in strijd met art 4.79 lid 1c. De vraag is dan immers of het meetresultaat nu lager dan de grenswaarde moet zijn (4.90 lid 7a) of lager dan 50% van de grenswaarde (artikel 4.79 lid 1c).

Voor continue metingen is daarnaast ook de meetonzekerheid van belang: in artikel 4.88 is voor kwik 0,004 mg/Nm³ (40% van 0,01) vermeld, maar bij toetsen aan de waarde 0,015 mg/Nm³ hoort de meetonzekerheid 0,006 mg/Nm³ te zijn (40% van 0,015). De waarde 0,006 mg/Nm³ staat ook in het in het voorjaar van 2020 door de VA ontvangen eerste concept van de aanpassing van het Bal. Het is voor de noodzakelijke duidelijkheid beter om artikel 4.88 voor kwik aan te passen naar 0,006 mg/Nm³.

Tenslotte merken wij op dat het uiterst merkwaardig is om de grenswaarde voor een steekmonster scherper te stellen dan de emissiegrenswaarde voor continue gemeten daggemiddelden; uit de BBT Conclusie 31 (Tabel 8) blijkt dit niet (in beide gevallen een range van <5-20 µg/Nm³).

Wij verzoeken u onze aanbevelingen over te nemen en daarmee meer helderheid te creëren voor de sector en bevoegde gezagen.

Meer mogelijkheden tot maatwerk

Indien u niet bereid bent mee te gaan in ons verzoek om de integrale BAT-AEL ranges te implementeren in het Bal en evenmin het principe wil loslaten dat aan de onderkant van de (ingekorte) BAT-AEL range zal moeten worden vergund, dan pleiten wij voor meer mogelijkheden tot maatwerk in het Bal. Hierbij is van belang dat bij de implementatie van de BREF WI 2019 op grond van de Europese regelgeving rekening moet worden gehouden met de zogeheten *cross media effects*, zoals omschreven in de BREF ECM. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de Europese wetgever voorschrijft dat in de praktijk voor alle vervuilende stoffen in bijzondere situaties een maatwerk-oplossing geboden moet worden. Als voorbeeld noemen wij de benadering voor NO_x-emissies, zoals te vinden op de website van Infomil. Wij hechten er zeer aan dat dit aspect in de Nota van Toelichting wordt opgenomen en verzoeken u hiertoe over te gaan.

Slechts in de artikelen 4.65 en 4.74 van het Bal wordt in mogelijkheden tot maatwerk voorzien. Dit doet geen recht aan de sterk variërende configuratie van de bedrijfsprocessen per installatie en de verschillende locaties van de bedrijven. Met het voornemen om de nationale regels generiek naar beneden aan te scherpen, worden alle installaties ten onrechte over één kam geschoren met de hiervoor beschreven grote gevolgen voor de sector.

In het hierboven genoemde artikel 4.74 worden enkele stoffen beschreven waarvoor een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift mogelijk is: Stikstofoxiden (4.74 lid 2), ammoniak (4.74 lid 3) en soms dioxinen en furanen (4.74 lid 4). Hier behoort volgens ons tenminste nog een vierde en vijfde stof aan toegevoegd te worden, namelijk zoutzuur waarvoor de grenswaarde in tabel 4.73 dient te worden verhoogd naar 8 mg/Nm³ en HF waarvoor de grenswaarde in tabel 4.73 dient te worden verhoogd naar 1 mg/Nm³. Als toelichting hiervoor kan dienen de bijzondere situatie bij installaties die natriumbicarbonaat toepassen voor de emissiereductie van zoutzuur en waterstoffluoride.



De verhoging van de stoichiometrische overmaat om aan een emissiegrenswaarde van 6 mg/Nm³ te kunnen voldoen (i.p.v. 8 mg/Nm³), respectievelijk 0,5 mg/Nm³ i.p.v. 1 mg/Nm³ voor HF, is buitenproportioneel en in strijd met het gestelde in artikel 4.102 lid e (het nuttig gebruik van hulpstoffen en reagentia in de rookgasreiniging waarborgen) en artikel 4.102 lid f (hoeveelheden residuen en afvalstoffen en afvalwater uit de rookgasreiniging tot een minimum beperken). Hierbij benadrukken wij dat het een beperkt aantal installaties betreft (slechts 4 van de 53 nu in werking zijnde verbrandingslijnen), waardoor de invloed op de totale emissies van zoutzuur (en depositie daarvan in de omgeving) verwaarloosbaar zal zijn.

Wijzigingen Bal artikelsgewijs

- In artikel 4.70 is vermeld dat dagelijks een steekmonster genomen moet worden en daarin het TOC-gehalte bepaald moet worden. In de BREF BAT6 is echter beschreven dat TOC ten minste maandelijks geanalyseerd moet worden. Het dagelijks in plaats van maandelijks analyseren vinden wij een onevenredige verzwaring van het analyseprotocol, dat niet in verhouding staat tot de herkomst van het afvalwater. Het afvalwater is immers afkomstig van de afvalverbranding en hierin is geen TOC te verwachten, aangezien dit volledig verbrandt. Het afvalwater kan evenmin zonder voorgaande waterbehandeling/zuivering worden geloosd. Na waterbehandeling is de enige TOC die te verwachten is in het afvalwater afkomstig van het polymeer. Dit zijn minimale hoeveelheden. Gezien de aard van het afvalwater is het dagelijks meten en bemonsteren naar onze mening dan ook een onevenredig zwaar voorschrift en wij verzoeken u hier BREF BAT 6 te volgen. Overigens wordt in de BREF niet specifiek gesproken over een steekmonster. Wij verzoeken u dan ook om door middel van bijvoorbeeld een voetnoot de mogelijkheid te geven om TOC in een volume-proportioneel monster uit te laten voeren. Dit zal geen problemen veroorzaken aangezien de aanwezige TOC niet volatiel is.
- Tabel 4.73: halfuur- en daggemiddelde waarden voor kwik ontbreken (zie eerder deze notitie).
- Artikel 4.74: Maatwerk voor HCl ontbreekt (zie eerder deze notitie).
- Artikel 4.79 1c: De toetswaarde voor kwik kan beter worden verwerkt in Tabel 4.73 (zie eerder deze notitie).
- Artikel 4.81a verplicht om elke 6 maanden benzo(a)pyreen en PBDD/F te analyseren, zonder dat deze componenten een emissiegrens hebben. Wij verzoeken u om de mogelijkheid in te bouwen om de bemonsteringsfrequentie te verlagen naar eens per twee jaar wanneer aangetoond kan worden dat over een lange periode (bijvoorbeeld 2 jaar) de emissies laag zijn en er geen aanpassingen in de rookgasreiniging hebben plaatsgevonden die deze emissies zouden kunnen beïnvloeden.
- Artikel 4.88: De meetonzekerheid bij kwik is onjuist (zie eerder deze notitie).
- In artikel 4.98 worden NEN-normen vermeld voor bodemas, die ook terug te vinden zijn in het Besluit bodemkwaliteit. Het risico dat de NEN-normen in twee verschillende besluiten worden vermeld is dat bij een wijziging in het Besluit bodemkwaliteit, dit ook doorgevoerd moet worden naar het Bal. Als dit niet gebeurt kunnen de NEN-normen in het Besluit bodemkwaliteit in strijd zijn met de NEN-normen in het BAL. Dit is uiteraard ongewenst en wij verzoeken u dit aan te passen.
- Artikel 4.102b: In enkele gevallen kan het van belang zijn om de opstart- en afstookperiodes te verlengen. Een voorbeeld hiervan is nieuwe bemetseling, aangebracht tijdens onderhoudswerkzaamheden. Als hier sprake van is moet juist langzaam opgestart worden om beschadiging hiervan te voorkomen.



- Artikel 4.102 2c en 2d: Deze leden zijn ons inziens onderling strijdig met elkaar; lid 2c dient te vervallen want deze is niet uitvoerbaar.
- Artikel 4.102 2 e en 2f: De verregaand aangescherpte emissiegrenswaarden in Tabel 4.73 zijn in strijd met dit artikel (of omgekeerd); een integrale afweging ontbreekt. De voorgestelde wijzigingen in het Bal zijn daarmee naar onze mening aanvechtbaar. Wij verzoeken u dit aan te passen.
- Artikel 4.102 2j. Wij stellen voor hierbij het volgende toe te voegen: "OTNOC-situaties zullen in goed overleg tussen bevoegd gezag en de exploitant van de afvalverbrandingsinstallatie bepaald worden inclusief de wijze van rapportage hierover".

Nota van Toelichting algemeen

Hieronder gaan wij in op een aantal punten uit de Nota van toelichting.

- Ad 2 einde tekst: De zin "Ten opzichte van de vorige BBT-Conclusies uit 2006 zijn de milieuprestaties aanzienlijk verbeterd" is naar onze mening onjuist. Niet de prestaties zijn verbeterd, maar de grenswaarden zijn verlaagd waarmee deze dichterbij of zelfs onder de overigens gelijke emissieprestaties van de installaties komen met daarbij een grote kans op frequenter meldingen van overschrijdingen. De oorzaak hiervan is het toepassen van zogenaamde filters door het EIPPCB op de over het jaar 2014 ingediende informatie (de data-collectie met alle continue gemeten ½-uur emissiewaarden alsmede de resultaten van de periodiek gemeten stoffen). Daarnaast verdient de laatste zin op bladzijde 10 nuancering: de 7 installaties betreffen 1 bodemasverwerker (namens de gehele branche), 1 ziekenhuisafval verwerker (= 100%), 2 slibverbrandingslijnen van de 8 (= 25% van de sector) en slechts 3 van de in 2014 in bedrijf zijnde 43 lijnen voor huishoudelijk en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval (= 7%).
- Ad 3.1 einde 2e alinea: het is verstandig om ook tijdens niet-normale bedrijfsomstandigheden de emissies te meten, dit geeft inzicht in wat (en hoe vaak) er gebeurt. Impliciet geeft de overheid aan dat zich dergelijke omstandigheden kunnen voordoen.
- Ad 3.2 1e alinea: het beperkte aantal Nederlandse referentie-installaties dat heeft deelgenomen aan de data-collectie over 2014 is achteraf gezien niet (volledig) representatief gebleken: zo hebben er geen installaties voor huishoudelijk en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval deelgenomen, die NOx-vermindering door middel van niet-katalytische reductie bereiken. Het maatwerk-voorstel in artikel 4.74 komt hieraan tegemoet. Verder is er een (beperkt) aantal installaties waar de emissievermindering van zoutzuur door middel van natriumbicarbonaat wordt gerealiseerd en deze installaties maakten evenmin deel uit van de Nederlandse data-collectie uit 2014. Een maatwerk voorschrift in artikel 4.74 ontbreekt hiervoor en wij verzoeken u dit alsnog op te nemen.
- Ad 3.2 Wijziging meetverplichting, laatste 2 zinnen: om te stellen dat de emissiegrenswaarden ook gelden voor perioden met verhoogde emissies is overbodig: de grenswaarden zijn nu eenmaal zoals ze zijn. De tekst nu lezende zal dit in de praktijk grote risico's op misverstanden geven. Verhoogde emissies komen incidenteel voor. Wat daarom in onze ogen ontbreekt, is hoe om te gaan met dergelijke (OTNOC-)situaties. De Richtlijn Industriële emissies is daar duidelijk over in Hoofdstuk IV en Bijlage VI (Deel 3 en Deel 8). Wij verzoeken u de relevante passages uit deze richtlijn in het Bal te implementeren.
- Ad 4.1 Vergunningplicht en 5 Lastenluwe implementatie: met het door de overheid toestaan en zelfs bevorderen van het verbranden van onbeperkte hoeveelheden biomassa (waarmee wij niet het verwerkte afvalhout bedoelen) kan de doelstelling van het Schone Lucht Akkoord waar de overheid zich op baseert bij de implementatie van de BREF WI 2019, nimmer worden bereikt.



Wij benadrukken dat de hierdoor veroorzaakte emissies de beoogde vermindering van uitstoot door afvalverbrandingsinstallaties in meer dan ruime mate zullen overtreffen.

- Ad 5 Milieueffecten: Zoals eerder opgemerkt dient ons inziens in de Nota van Toelichting te worden benoemd dat in incidentele gevallen een van de normale bandbreedte sterk afwijkende afvalsamenstelling oorzaak van overschrijding van emissiegrenswaarden kan zijn.
- Ad 5 Nalevingskosten en administratieve lasten: In het rapport van Sira Consulting herkennen wij ons in het geheel niet. Zie hiertoe het gestelde onder "Bijzondere aandachtspunten op pagina 2 van deze notitie.
- Ad 7 Informele consultatie, laatste alinea: het is onjuist om voor installaties die gebruik maken van natriumbicarbonaat te stellen dat Europese referentie-installaties vergelijkbare resultaten geven als andere referentie-installaties. Immers, door toepassing van de filters door het EIPPCB zijn de hoge waarden verwijderd uit de overzichten en zodoende is niet duidelijk welk verschil dit geeft tussen installaties met natriumbicarbonaat en die op basis van andere hulpstoffen.

Nota van Toelichting II Artikelsgewijs

- Artikel I, onderdelen D en E maatwerkopties: in de opsomming van art. 4.74 ontbreekt de optie voor zoutzuur (zie eerder in deze notitie).
- Artikel I, onderdelen G tot en met J, laatste zin bladzijde 19: hier wordt in de Nota van toelichting ruimte geboden om in installaties met meerdere verbrandingslijnen een continue kwik-emissiemeting op één verbrandingslijn als "representatief" voor de andere lijnen te laten dienen. Wanneer dit zo bedoeld is (wat op zich is toe te juichen), dient dit ook in de wijziging van het Bal te worden verwerkt (artikel 4.79 lid 1c).
- Artikel I, onderdeel L, laatste zin: het toetsen aan 150% van de grenswaarde is niet goed uit te leggen; beter is de grenswaarde zelf te verhogen waarmee hetzelfde effect wordt bereikt (zie eerder deze notitie). Hieraan gekoppeld dient dan ook de absolute waarde van de meetonzekerheid in artikel 4.88 te worden aangepast.
- Artikel I, onderdeel N, alinea beginnend met "Onderdeel d ...": Hier wordt uiteindelijk toch ingegaan op de bijzondere OTNOC-situaties, waarbij tevens erkend wordt wat in de praktijk kan voorkomen, namelijk emissies boven de daarvoor geldende grenswaarden. Het is goed om de uitvoering hiervan in vergunningen "installatie-specifiek" te regelen tussen het bevoegd gezag en het bedrijf. Gelet op het belang van OTNOC-situaties en uitvoerbaar- en handhaafbaarheid van de regelgeving verzoeken wij u dan ook hier in het Bal een artikel over op te nemen.

volg nummer	Indiener	nummer BBT conclusie	Commentaar	Onderbouwing	Voorstel voor wijziging
1	VA-leden	25 t/m 34	De voorgestelde aanscherping is onvoldoende onderbouwd, VA is van mening dat als basis de bovenwaarde uit de BAT-AEL ranges gehandhaafd moeten blijven conform het al jaren staande beleid	Het is niet aan VA om te onderbouwen waarom aanscherping nu noodzakelijk zou zijn. Ook moet in acht genomen worden dat aanscherping een hoger hulpstoffenverbruik (incl. productie en transport), hogere reststoffenproductie (incl. transport en verwerking) en lagere energie-efficiëntie (strijdig met BBT 20)	BBT conclusies 25 t/m 34 in lijn brengen met bovenwaarde BAT-AEL ranges
2	VA-leden	25 t/m 34	Uitgaande van de landelijk aan te houden bovengrens van de BAT-AEL ranges kan het Bevoegd Gezag lokaal scherpere voorwaarden stellen (b.v. als extra jaargem. Of een scherper daggem waarde	Dit is tot nu toe de gebruikelijke methode, zowel de lokale omstandigheden als de verschillen tussen alle BBT installaties vereisen ook deze vorm van maatwerk. In alle gevallen moet het BG de noodzaak tot verdergaand maatregelen wel onderbouwen!	BBT conclusies 25 t/m 34 in lijn brengen met bovenwaarde BAT-AEL ranges
3	VA-leden	Algemeen	Niet in de BBT Conclusies opgenomen, maar wel relevant zijn de onlangs ingevoerde aanscherping inzake de meetonzekerheid (zie Infomil Memo d.d. 26 juli 2018) en de aangekondigde aanscherping omtrent verlaging van het aantal geldige 1/2-uur waarden om een geldig daggemiddelde te bepalen (van 32 naar slechts 12 1/2-uur waarden!)	Dit is een constatering, onderbouwing is overbodig. Wel betekenen deze aanscherpingen de facto al verzwaring van de emissie-eisen voor de bedrijven!	Reden temeer om het hiervoor aangegeven voorstel tot wijziging over te nemen.
4	VA-leden	Algemeen	vermelding voetnoten in het BAL	Bij diverse BBT Conclusies zijn voetnoten vermeld, die in specifieke situaties relevant kunnen zijn bij implementatie van de BREF WI in het BAL. Zonder vermelding van deze voetnoten dreigt deze relevantie verloren te gaan.	Bij implementatie van de BBT Conclusies in het BAL alle aanwezige voetnoten mee overnemen.
5	VA-leden	Algemeen	meetbereik QAL1 gecertificeerde apparatuur	Veel meetapparaten en zeker de in bestaande installaties thans aanwezige, zijn gecertificeerd op basis van het meetbereik dat vereist is voor de in Bijlage VI van de RIE vermelde grenswaarden. De thans voorgestelde aanscherping van de grenswaarden "dwingt" het meetbereik naar het onderste gebied hetgeen kan of zal leiden tot frequente uitschieters naar boven en als gevolg daarvan de noodzaak tot herijking met alle administratieve lasten en extra kosten van dien. Oduidelijk wordt of bij aanscherping van de Emissie Grens Waarden in NL voldaan kan worden aan de meetonzekerheden (dit omdat de AMS-en voor de Europese markt zijn en worden ontworpen en geproduceerd).	Mede vanwege dit aspect de BBT Conclusies 25 t/m 34 in lijn brengen met de bovenwaarde van de BAT-AEL ranges.

Notitie

Onderwerp: Reactie op conceptteksten Bal en juridische blik op de implementatie BREF WI
Datum: 2 april 2020
Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Van: Leden Afdeling Energie uit Afval (contactpersoon Han van Rijssen)
Bijlagen: 3

Inleiding

Wij zijn reeds geruime tijd constructief in overleg over de implementatie van de BREF Afvalverbranding en stellen dit zeer op prijs. Ook voor uw bereidheid om individuele situaties concreet te bezien, soms ook in de praktijk, zijn wij u erkentelijk. Wij danken u voor het toezenden van de conceptteksten voor de wijziging van het Bal in verband met de implementatie. Zoals afgesproken tijdens het telefonisch overleg met uw ministerie, Rijkswaterstaat en een afvaardiging van de VA geven wij u in deze notitie en de meegezonden bijlagen onze reactie op zowel de voorgenomen wijziging van het Bal als uw e-mail van 17 maart jl.

Implementatie Bal

Op 11 september 2019 heeft een afvaardiging van uw departement en Rijkswaterstaat de voorgenomen implementatie toegelicht aan de sector. Zoals bekend heeft dit bij onze achterban tot grote zorgen geleid en is het overleg hierover tussen u en ons voortgezet. Hieronder geven wij op hoofdlijnen onze reactie op de conceptteksten.

Algemeen

Wij hebben geconstateerd dat met betrekking tot een aantal bezwaren van onze zijde enkele wijzigingen zijn doorgevoerd en stellen dat op prijs. Anderzijds zien wij dat een aantal relevante besproken punten ongewijzigd in het Bal terecht lijkt te zijn gekomen. Veel leden geven aan dat de in hun ogen relevante onderbouwing ondanks het constructieve overleg tot nu toe niet of nauwelijks lijkt te zijn meegenomen in de conceptteksten. De VA blijft principieel van mening dat de implementatie van de BREF 1-op-1 met de gekozen ranges zou moeten worden doorgevoerd, met afwegingen op lokaal niveau per specifieke installatie / situatie (dit lichten wij bij onze reactie op uw e-mail van 17 maart jl. verder toe, zie pagina 2 en verder). Weliswaar borgt de tekst dat bij sommige grenswaarden met voetnoten maatwerk mogelijk is, maar wij zouden dit graag meer generiek zien, zodat de geest van de Europese regelgeving met ruimte voor (lokaal) maatwerk geborgd is. De gekozen algemene benadering met een generieke normstelling in het Bal stuit op te veel praktische en operationele bezwaren en zal ook de bevoegde gezagen met knelpunten confronteren.

NOC / OTNOC

Wij constateren dat de OTNOC-omstandigheden in de conceptteksten nog niet of onvoldoende een plaats krijgen c.q. niet of onvoldoende worden toegelicht. Hierbij is onder meer van belang dat de beschreven normen alleen van toepassing zijn bij een 'normale bedrijfsvoering'. Wij hebben grote zorgen dat de conceptteksten zo kunnen worden uitgelegd dat de normstelling altijd van kracht is wanneer de meetapparatuur actief is, ook tijdens OTNOC-operaties. Naar onze mening is dat niet de bedoeling en wij verzoeken u dit mee te nemen.

Meetonzekerheid

Onze leden hebben zorgen over nog strengere normen voor meetonzekerheid. Uit tabel 4.88 zou volgen dat de meetonzekerheid wordt gerelateerd aan de individuele meting. Wij verzoeken u dit verder te verduidelijken.



Eerdere berichten van uw zijde dat de meetonzekerheid is gekoppeld aan een percentage van de maximaal vergunde grenswaarde geven onduidelijkheid, ook in relatie tot het memo van Infomil over meetonzekerheid. Het Bal zal straks prevaleren boven het memo van Infomil. De meetnauwkeurigheid hangt samen met de gebruikte meetapparatuur en niet met de vastgestelde norm. Die koppeling zit er nu wel in. Onze voorkeur gaat uit naar het hanteren van een vaste waarde, zodat discussies in de praktijk zo veel mogelijk kunnen worden vermeden. Verder zal de veranderende samenstelling van het restafval de nodige gevolgen hebben. Als voorbeeld noemen wij de toename van 'verslacking', wat leidt tot verhoogde CO-emissies. Hierdoor komen het bedrijf en het bevoegd gezag met de handhavende verantwoordelijkheid, in de knel. De uitvoerbaar- en handhaafbaarheid moet ook hier zwaar wegen. Wij zullen de onduidelijkheid ook meenemen in ons nog te plannen overleg met het brancheteam van de verschillende bevoegde gezagen.

Veranderende samenstelling van restafval

Zoals eerder besproken in ons overleg is de samenstelling van het restafval en sorteeresidu de afgelopen jaren door de toegenomen afvalscheiding behoorlijk veranderd. Naar verwachting zal dit effect de komende jaren nog sterker worden en heeft dit gevolgen voor onder andere de emissies van NOx en CO. Wij verwachten verder dat de hoeveelheid zware metalen in de reststromen zal toenemen en dat er de komende jaren meerdere zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) op onze sector afkomen. Kort gezegd wordt steeds meer afval verwerkt dat mag worden gekwalificeerd als "de rest van de rest" en dit heeft -nauwelijks te voorkomen- consequenties voor de emissies van installaties. Naar onze mening moet dit worden meegewogen in het vervolgtraject .

Aanscherping grenswaarden voor emissies naar lucht

Wij refereren aan de lopende discussie over de door het Ministerie van IenW voorgestelde grenswaarden, ontleend aan de BREF WI 2019. Wij hechten eraan nogmaals te benadrukken dat emissiegrenswaarden volgens de bovengrens van de in de BREF vermelde ranges al een grote uitdaging voor de sector vormen en dat verdere aanscherping bij een groot aantal installaties van onze leden tot serieuze problemen zal leiden. Dit terwijl de doelstellingen van het SLA (Schone Lucht Akkoord) niet significant ondersteund worden door die aanscherpingen. Hierbij merken wij op dat dat het SLA een ander doel nastreeft dan hetgeen met de BREF en de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) wordt beoogd. Het doel van de BREF en RIE is primair "het verhogen en waarborgen van het beschermingsniveau voor het milieu", zoals ook in het memo van het ministerie wordt benadrukt. Het doel van het SLA is daarentegen het verhogen van het beschermingsniveau van de volksgezondheid. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat hier twee –in de basis geheel verschillende- trajecten met elkaar worden verweven en vragen ons af of dit juridisch stand kan houden.

Juridische blik op implementatie

Tijdens het telefonisch overleg op 17 maart 2019 stond de discussie over de juridische houdbaarheid centraal. Aan de hand daarvan ontvingen wij per e-mail uw zienswijze op onze bezwaren met een memo d.d. 10 maart 2020. Mede naar aanleiding van de inhoud van dit memo brengen wij in deze notitie onze uitgangpunten met betrekking tot de implementatie van de BBT-conclusies afvalverbranding naar voren.

Het milieu is ook voor de VA een agendapunt

Bij de presentatie op 11 september 2019 werd het onze leden duidelijk dat u voornemens bent om (i) in het Bal op bepaalde onderdelen slechts de onderkant van de BAT-AEL ranges op te nemen als normering én (ii) zoveel mogelijk aan de onderkant van de reeds scherpe BAT-AEL range te vergunnen. Zoals gesteld maken wij ons hier grote zorgen over. Wij willen dan ook in dit verband benadrukken dat de afvalsector het streven van de Nederlandse overheid om te trachten bepaalde emissies naar de lucht te beperken om zo de (lokale) milieukwaliteit en daarmee (indirect) de leefkwaliteit in ons land te kunnen waarborgen, onderschrijft. Dit betekent voor ons echter ook dat de in het Bal te stellen emissiegrenswaarden en de vergunningverlening redelijk en reëel moeten zijn.



Zo wordt de lokale milieukwaliteit geborgd dan wel verbeterd, zonder dat de leden van de VA worden geconfronteerd met bezwaarlijke gevolgen in de vorm van forse, kostenineffectieve investeringen die niet passen binnen de investeringscyclus van onze leden en de concurrentiepositie in het (internationale) level playing field fors aantasten.

BREF Waste Incineration zeer actueel en afdoende bescherming milieukwaliteit

Waar in onze ogen herhaaldelijk aan voorbij wordt gegaan, is dat de BAT-AEL ranges uit de BBT-conclusies gebaseerd zijn op de uiterst actuele BREF Waste Incineration van 12 november 2019. Voor iedere BAT-AEL range geldt dat deze een scherpe range betreft, waarbij de onderkant van de range vaak moeizaam te realiseren is. Wij vinden vindt het dan ook niet reëel om de emissiegrenswaarden die tot op heden zijn voorgesteld door het ministerie, te implementeren in het Bal. Het is juridisch ook niet logisch om dit te doen zonder dat op voorhand duidelijk is dat de beperkte ranges redelijkerwijs haalbaar zijn voor de Nederlandse afvalverbranders. Dat is niet het geval; iedere installatie is bovendien verschillend. Sommige installaties presteren scherp op bepaalde emissies, maar bevinden zich in een andere range in het midden dan wel de bovenkant. Een algemene maatregel van bestuur, zoals het Bal, is bedoeld om steeds herhaald te kunnen toepassen. Het is niet de bedoeling dat dergelijke algemene voorschriften uiteindelijk in veel gevallen niet toepasbaar zijn en er veel maatwerk moet worden geleverd, al dan niet na juridische procedures daartoe. De VA wijst er in dit verband op dat een individueel bedrijf zich nog steeds op kosteneffectiviteit mag beroepen en dat ook zal moeten doen als de normen voor het bedrijf onredelijk streng uitpakken.

Verder is er het wezenlijke risico dat normen worden toegepast die nauwelijks haalbaar zijn, waardoor er bij de minste verstoring in de bedrijfsactiviteiten – terwijl op zich nog wel sprake is van een normale bedrijfssituatie – een overtreding aan de orde zou zijn, met daarbij ook alle druk op de handhaving van dien, terwijl daarmee geen redelijk doel wordt gediend. De leden van de VA willen haalbare normen en een goede verhouding met het bevoegd gezag. Zij hebben daarmee een sterke prikkel om zich te verzetten tegen onhaalbare normen en mogelijke – strafrechtelijke - handhavingsacties, boetes en het risico op reputatieschade, terwijl daar geen reële aanleiding voor is.

Wij wijzen er verder op dat met de aanscherping van de meetonzekerheden het behalen van de emissienormen laag in de range nog moeizamer zal worden en het vaak lastig zal zijn om überhaupt te bepalen of men op enig moment voldoet. Ook dat kan weer leiden tot discussies op het terrein van handhaving.

Verder willen wij benadrukken dat als zou blijken dat er op een bepaalde locatie in Nederland, gelet op de specifieke lokale (slechte) milieukwaliteit en de kenmerken van de installatie, behoefte is aan een normering laag in de BBT-ranges, ervoor kan worden gekozen om bewust laag in de range te vergunnen. Dat is wat anders door al in het Bal zelf de BAT-AEL-range op voorhand 'in te korten' én als regel te hanteren dát er aan de onderkant van die range wordt vergund.

Daarnaast is van belang dat het lokale maatwerk straks onder de Omgevingswet bovendien kan plaatsvinden in combinatie met regels in het omgevingsplan en een programma (al dan niet met programmatische aanpak) om bepaalde (lokale) omgevingswaarden voor luchtkwaliteit te halen. Zo kan goed uitvoering worden gegeven aan de doelstellingen van (bijvoorbeeld) het Schone Lucht Akkoord.

Geen onderbouwing noodzaak verscherpte emissiegrenswaarden

Door het beperken van de BAT-AEL range, zullen veel leden forse investeringen in hun installaties moeten doen, terwijl de BAT-AEL ranges op zich reeds een hoge bescherming van de milieukwaliteit waarborgen.



Wij hebben tot op heden nog geen overtuigende onderbouwing van de overheid gezien, die aantoont dat het noodzakelijk is om integraal, dus in heel Nederland, te vergunnen aan de onderkant van de BAT-AEL range en onze leden daarmee te dwingen tot het doen van forse, vaak kostenineffectieve, investeringen. In ons overleg is aangetoond dat er een aantal serieuze knelpunten bestaat bij onze leden. Wij stellen het zoals gezegd op prijs dat hierover constructief overleg plaatsvindt en stellen in aanvulling daarop voor om hiernaar gezamenlijk verder onderzoek te doen, zodat naar onze verwachting voor uw ministerie helder zal worden dát deze knelpunten zich voordoen en het niet gaat om enkele uitzonderingen.

Nadelige gevolgen voor Nederlandse bedrijven

Het moeten doen van forse investeringen door de leden van de VA heeft tevens andere nadelige gevolgen. Door het doen van extra investeringen zal immers de concurrentiepositie van de Nederlandse afvalverwerkers verslechteren ten opzichte van andere installaties in Europa, die niet aan verscherpte normen hoeven te voldoen. Dit zal ertoe leiden dat onze leden op de Europese markt veel moeilijker competitieve prijsvoorstellen kunnen doen en deze investeringen nauwelijks terug kunnen verdienen.

Meer mogelijkheden tot maatwerk

Indien u niet bereid bent mee te gaan in ons verzoek om de integrale BAT-AEL ranges te implementeren in het Bal en evenmin het principe wil loslaten dat aan de onderkant van de (ingekorte) BAT-AEL range zal moeten worden vergund, dan pleiten wij voor meer mogelijkheden tot maatwerk in het Bal. Hoewel in het concept van het Bal dat wij op 12 maart jl. hebben ontvangen, de mogelijkheden tot maatwerk –weliswaar summier- zijn uitgebreid, zijn deze mogelijkheden in de optiek van de VA nog onvoldoende. Slechts in de artikelen 4.65 en 4.74 van het Bal worden in mogelijkheden tot maatwerk voorzien. Dit doet (onder meer) geen recht aan de sterk wisselende configuratie van de bedrijfsprocessen per installatie en de verschillende locaties van de bedrijven. Met het voornemen om de nationale regels generiek aan te scherpen, worden dan alle installaties ten onrechte over één kam geschoren met de hiervoor beschreven onaanvaardbare gevolgen voor deze betrokken bedrijven.

Conclusie

Zoals aangegeven past naar onze mening grote terughoudendheid bij het aanscherpen in Nederland – ten opzichte van de BAT-AEL ranges – van de emissiegrenswaarden en past het bij het karakter van algemene verbindende voorschriften als het Bal om de BAT-AEL ranges integraal over te nemen. Er is dan altijd de mogelijkheid om lokaal (strenger) maatwerk te leveren. Het lokale maatwerk kan straks onder de Omgevingswet plaatsvinden in combinatie met regels in het omgevingsplan en een programma om bepaalde (lokale) omgevingswaarden voor luchtkwaliteit te halen. Op die manier blijft het Bal toepasbaar en werkbaar en worden onnodige discussies en procedures in het kader van vergunningverlening en handhaving voorkomen. Wij vertrouwen er op dat bovenstaande gezichtspunten worden meegenomen in het opstellen van de finale versie van het Bal en zetten graag het overleg hierover met u voort.

Bijlagen

Bij deze notitie treft u een aantal bijlagen aan, te weten:

- een artikelsgewijze toelichting;
- een overzicht met te bespreken knelpunten bij ons overleg op 8 april 2020.
- het eerder aan u verzonden Excel-bestand met geïnventariseerde knelpunten;